



KOMISJA
EUROPEJSKA

Bruksela, dnia 17.10.2014 r.
COM(2014) 635 final

KOMUNIKAT KOMISJI DO RADY I PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO

**w sprawie stosowania dyrektywy 2004/81 w sprawie dokumentu pobytowego
wydawanego obywatelom państw trzecich, którzy są ofiarami handlu ludźmi lub
wcześniej byli przedmiotem działań ułatwiających nielegalną imigrację, którzy
współpracują z właściwymi organami.**

{SWD(2014) 318 final}

1. WPROWADZENIE

Przeciwdziałanie handlowi ludźmi polega na zapobieganiu temu przestępstwu i zwalczaniu go oraz ochronie jego ofiar i ich wspieraniu. Chcąc przyczynić się do osiągnięcia tych celów i wzmocnić walkę z nielegalną imigracją, Rada przyjęła dyrektywę 2004/81/WE regulującą przyznawanie dokumentów pobytowych na czas określony obywatelom państw trzecich, którzy są ofiarami handlu ludźmi lub wcześniej byli przedmiotem działań ułatwiających nielegalną imigrację, którzy współpracują z organami zajmującymi się dochodzeniami i ściganiem domniemyanych handlarzy¹.

W ciągu dziesięciu lat od przyjęcia niniejszej dyrektywy podejmowano odpowiednie działania w ramach unijnej polityki zwalczania handlu ludźmi. Niniejszy komunikat podsumowuje osiągnięte postępy i zawiera zaktualizowany przegląd głównych kwestii prawnych i praktycznych związanych ze stosowaniem dyrektywy 2004/81/WE².

W dniu 5 kwietnia 2011 r. przyjęto dyrektywę 2011/36/UE w sprawie zapobiegania handlowi ludźmi i zwalczania tego procederu oraz ochrony ofiar³. Podczas gdy dyrektywa 2004/81/WE określa szczegółowe zasady dotyczące zezwoleń na pobyt i traktowania obywateli państw trzecich współpracujących z właściwymi organami, dyrektywa 2011/36/UE stanowi ramy horyzontalne odnoszące się zarówno do obywateli UE, jak i obywateli państw spoza UE. Dyrektywa 2011/36/UE pozwala wzmocnić znaczenie niektórych przepisów zawartych w dyrektywie 2004/81/WE, w tym przepisów dotyczących ram ochrony i pomocy dla dzieci. W związku z tym oba teksty należy odczytywać łącznie⁴. Ponadto w 2012 r. Komisja przedstawiła strategię UE na rzecz wyeliminowania handlu ludźmi na lata 2012–2016⁵, a dotyczące jej sprawozdanie śródkresowe włączono do pakietu obejmującego niniejszy komunikat.

W pierwszym sprawozdaniu z wdrażania dyrektywy 2004/81/WE w 2010 r.⁶ Komisja wspomniała również kilka realizowanych wówczas inicjatyw, których celem było wzmocnienie praw ofiar handlu ludźmi. Inicjatywy te zostały już zakończone. Należą do nich przyjęcie dyrektywy dotyczącej praw, wsparcia i ochrony ofiar przestępstw w 2012 r.⁷ oraz ukończenie w czerwcu 2013 r. wspólnego europejskiego systemu azylowego,

¹ Dz.U. L 261 z 6.8.2004.

² Podobnie jak w przypadku poprzedniego sprawozdania, niniejszy komunikat opiera się na analizie przeprowadzonej dla Komisji. Wszystkim państwom członkowskim związanym dyrektywą umożliwiono dokonanie przeglądu istotnych informacji merytorycznych zawartych w niniejszym sprawozdaniu. Irlandia, Dania i Zjednoczone Królestwo nie uczestniczą w dyrektywie. W niniejszym sprawozdaniu „państwo członkowskie” oznacza państwo członkowskie związane dyrektywą.

³ Dz.U. L 101 z 15.4.2011.

⁴ W niniejszym sprawozdaniu nie dokonuje się analizy krajowych przepisów wykonawczych do dyrektywy 2011/36/UE, lecz zwraca uwagę na najbardziej istotne przypadki, w których dyrektywa 2011/36/UE wpływa na stosowanie dyrektywy 2004/81/WE. Komisja przedstawi sprawozdanie z transpozycji dyrektywy 2011/36/UE w 2015 r.

⁵ COM(2012)286.

⁶ COM(2010)493.

⁷ Dz.U. L 315 z 14.11.2012.

ustanawiającego wspólne normy oraz umożliwiającego ściślejszą współpracę, aby zagwarantować sprawiedliwe traktowanie osób ubiegających się o azyl⁸.

Jednym z wyzwań, na które zwracano uwagę w sprawozdaniu Komisji z 2010 r., była ograniczona dostępność porównywalnych danych. Od tego czasu opublikowano dwa nowe dokumenty robocze Eurostatu w sprawie handlu ludźmi⁹. Ponadto od 2010 r. Europejska Sieć Migracyjna opublikowała osiem ankiet *ad hoc* w sprawie handlu ludźmi oraz ukierunkowane badanie pt. „Identyfikacja ofiar handlu ludźmi w procedurach ochrony międzynarodowej i przymusowego powrotu”¹⁰.

Najnowsze dostępne dane pokazują, że w UE 856 pierwszych dokumentów pobytowych wydano w 2013 r., 1124 – w 2012 r. oraz 1194 – w 2011 r.¹¹. Według aktualnego dokumentu roboczego Eurostatu w sprawie handlu ludźmi w 23 państwach członkowskich, które były w stanie dostarczyć dane, 2 171 obywateli państw spoza UE zidentyfikowano jako ofiary/uznano za domniemane ofiary handlu ludźmi w 2012 r., a w 2011 r. – 2 002 obywateli. 19 państw członkowskich dostarczyło dane za 2011 r. i 2012 r. dotyczące liczby ofiar, którym przyznano okres do namysłu. Liczba ta wynosiła 1 110 ofiar w 2012 r. i 1 011 ofiar w 2011 r.

2. DEFINICJE I ZAKRES ZASTOSOWANIA

Po wejściu w życie dyrektywy 2011/36/UE właściwą definicją „handlu ludźmi” dla stosowania dyrektywy 2004/81/WE jest definicja zawarta w art. 2 dyrektywy 2011/36/UE.

Wszystkie państwa członkowskie muszą stosować dyrektywę 2004/81/WE w odniesieniu do wszystkich obywateli państw trzecich, których to dotyczy, w tym w przypadku nielegalnego wjazdu na terytorium tych państw.

Zgodnie z art. 3 ust. 2 państwa członkowskie mogą zdecydować się na zastosowanie dyrektywy również do tych, którzy byli przedmiotem przemytu, tj. działań ułatwiających nielegalny wjazd, tranzyt i pobyt, zgodnie z definicją w dyrektywie 2002/90/WE. Dziesięć państw członkowskich¹² skorzystało z tej możliwości.

Art. 3 ust. 3 pozwala państwom członkowskim na włączenie dzieci w zakres przedmiotowej dyrektywy. Wszystkie państwa członkowskie z wyjątkiem Słowacji postąpiły w ten sposób, natomiast na Litwie dzieci włączono w zakres dyrektywy na szczególnych warunkach.

⁸ Zob. http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-13-532_en.htm

⁹ Pierwszy dokument roboczy Eurostatu opublikowano w 2013 r. http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-is-new/news/news/2013/docs/20130415_thb_stats_report_en.pdf. Drugi dokument roboczy zostanie opublikowany w tym samym czasie, co niniejszy komunikat.

¹⁰ Wszystkie ankiety *ad hoc*, jak również wspomniane badanie, które opublikowano w 2013 r., są dostępne pod poniższym linkiem:

http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/networks/european_migration_network/reports/index_en.htm

¹¹ Źródło: baza danych Eurostatu ((migr_resoth), ostatnia aktualizacja w dniu 26 września 2014 r. Dane dotyczące Austrii są jeszcze niedostępne.

¹² AT, BE, CZ, EL, EE, LU, MT, PT, RO, SE. W Belgii objęte są jedynie te osoby, które były przedmiotem „poważnych rodzajów przemytu”, zgodnie z definicją zawartą w prawie krajowym, natomiast w Grecji takiego przemytu musi dokonać organizacja przestępcza.

3. IDENTYFIKACJA OFIAR I UDZIELANIE INFORMACJI

Wczesne rozpoznawanie potencjalnych ofiar ma kluczowe znaczenie dla skutecznego stosowania dyrektywy, umożliwia bezzwłoczne informowanie ofiar o ich prawach, rozpoczęcie procesu odzyskiwania równowagi oraz zastanowienie się przed podjęciem decyzji o współpracy z właściwymi organami.

Zgodnie z art. 5 ofiary muszą otrzymać niezbędne informacje na temat możliwości oferowanych w ramach dyrektywy „jeżeli właściwe organy państw członkowskich są zdania, że obywatel państwa trzeciego może być objęty zakresem niniejszej dyrektywy”. Obowiązek dostarczania informacji uwzględniono teraz również w art. 11 ust. 6 dyrektywy 2011/36/UE, który zawiera wyraźne odniesienie do dyrektywy 2004/81/WE.

Interpretacja terminu, od którego władze są zobowiązane do dostarczania informacji, staje się również bardziej przejrzysta dzięki art. 11 ust. 2 dyrektywy 2011/36/UE, zgodnie z którym państwa członkowskie muszą zapewnić ofiarom pomoc i wsparcie „jak tylko właściwe organy dowiedzą się o uzasadnionych przesłankach” pozwalających przypuszczać, że dana osoba może być ofiarą.

Dziesięć państw członkowskich określiło termin na przekazania informacji w swoim prawodawstwie¹³. W prawodawstwie niektórych państw członkowskich¹⁴ nie jest jasno sprecyzowane, czy informacje są dostarczane także domniemanym ofiarom, czy wyłącznie ofiarom po oficjalnej identyfikacji lub po rozpoczęciu postępowania karnego. W prawodawstwie niektórych państw członkowskich¹⁵ określa się dodatkowe warunki, takie jak np. uzyskanie od ofiary użytecznych informacji na temat domniemanego przestępstwa, lub odwołuje się do dostarczania informacji obywatelom państw trzecich, którzy „współpracują z właściwymi organami”, co może powodować powstawanie pytań na temat prawidłowości wdrożenia dyrektywy.

W Rumunii ustawa nie określa, który organ powinien dostarczać informacji, ani też treści i formatu informacji. Wydaje się, że w Austrii informacje są w praktyce przekazywane, art. 5 nie został jednak wyraźnie transponowany do prawodawstwa krajowego, z wyjątkiem za pośrednictwem ogólnych zasad prawa administracyjnego. W Chorwacji i w Polsce nie ma wyraźnego wymogu w prawie, aby informacje odnosiły się do wszystkich możliwości oferowanych przez dyrektywę.

Stosunkowo niska liczba dokumentów pobytowych wskazuje na konieczność dalszej poprawy identyfikacji ofiar handlu ludźmi, co zostało uwzględnione w Strategii UE na rzecz wyeliminowania handlu ludźmi. Do chwili obecnej co najmniej 15 państw członkowskich powołało krajowe lub regionalne mechanizmy ukierunkowanej pomocy (NRM) dla ofiar¹⁶. Ponadto zgodnie z art. 11 dyrektywy 2011/36/UE państwa członkowskie są zobowiązane podjąć „środki niezbędne do ustanowienia odpowiednich mechanizmów służących wczesnej identyfikacji ofiar i udzieleniu im wsparcia i pomocy”¹⁷.

¹³ BE, BG, CZ, EL, IT, LT, LU, MT, NL, PT.

¹⁴ Np. AT, EL, RO, SI.

¹⁵ CZ, LV, MT.

¹⁶ BE, BG, CY, CZ, DE, HR, HU, LV, LT, MT, NL, PL, PT, RO, SK.

¹⁷ W wrześniu 2013 r. Komisja przyjęła „Wytyczne dotyczące rozpoznawania ofiar handlu ludźmi”, aby udzielić wsparcia służbom konsularnym i straży granicznej. Zob. http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/e-library/docs/thb-victims-identification/thb_identification_en.pdf

Kilka państw członkowskich określiło format przedmiotowych informacji w swoim prawodawstwie¹⁸. W praktyce większość państw przekazuje informacje, zarówno w formie ustnej, jak i pisemnej¹⁹. Niektóre z państw²⁰ ustaliły w stosownym prawodawstwie, że informacje muszą być przekazane w języku zrozumiałym dla danej osoby. Wspólne praktyki obejmują drukowanie broszur²¹, strony internetowe²² oraz specjalne numery interwencyjne²³.

Ponadto w niektórych państwach członkowskich ten sam organ jest odpowiedzialny za formalną identyfikację oraz za przekazywanie informacji²⁴, co jednak nie wyklucza zaangażowania innych organów. W wielu przypadkach informacji dostarczają również organizacje społeczeństwa obywatelskiego²⁵.

4. OKRES DO NAMYSŁU

Aby mieć możliwość odzyskania równowagi i podjęcia świadomej decyzji, ofiarom należy zapewnić okres do namysłu, w trakcie którego (i w oczekiwaniu na decyzję właściwego organu) są one uprawnione do korzystania ze środków pomocy i są chronione przed wykonaniem nakazu wydalenia.

Wszystkie państwa członkowskie, z wyjątkiem Austrii i Włoch, dokonały transpozycji art. 6 do prawa krajowego. W przypadku tych dwóch państw członkowskich okres ten wydaje się jednak być przyznawany w praktyce lub zastępowany możliwością bezpośredniego uzyskania dokumentu pobytowego niezależnie od współpracy z organami²⁶. Prawo większości państw członkowskich wyraźnie zakazuje realizacji nakazów wydalenia²⁷.

Z charakteru i celów okresu do namysłu wynika, że nie można uzależnić go od gotowości ofiary do współpracy. Przepis ten dodatkowo potwierdzono w motywie 18 dyrektywy 2011/36/UE, zgodnie z którym pomocy i wsparcia należy *bezwarunkowo* udzielić przynajmniej w okresie do namysłu, w tym także ofiarom, które nie przebywają na terytorium danego państwa legalnie. Dopiero po zakończeniu procesu identyfikacji lub po upływie okresu do namysłu państwa członkowskie przestają być zobowiązane do zapewnienia wsparcia ofierze, która „nie zostanie uznana za kwalifikującą się do uzyskania dokumentu pobytowego ani nie ma innej podstawy legalnego pobytu w danym państwie członkowskim, lub osoba ta opuściła terytorium tego państwa członkowskiego”.

¹⁸ BE, CY, CZ, ES, LV, PL.

¹⁹ AT, MT, PT, SK i SI dostarczają informacji w formie ustnej.

²⁰ BG, CY, CZ, DE, FR, PL, PT, ES.

²¹ Np. BE, CZ, SK, ES, SE.

²² Np. FI.

²³ Np. PL, HU, EL, PT, MT.

²⁴ AT, FR, HR, EE, ES, LT, LV, LU, NL, PL, PT, RO, SE, SI.

²⁵ W co najmniej 16 państwach członkowskich (AT, CZ, DE, FI, HR, HU, IT, LT, LU, LV, MT, NL, PL, PT, SI, SK) istnieją porozumienia z organizacjami pozarządowymi i stowarzyszeniami, które obejmują dostarczanie informacji. W większości państw członkowskich organizacje pozarządowe na różne sposoby uczestniczą w procesie identyfikacji.

²⁶ W Austrii federalne ministerstwo spraw wewnętrznych wprowadziło okres 30 dni do namysłu, lecz jedynie na mocy dekretu wewnętrznego.

²⁷ W Bułgarii nie dokonano tego. W niektórych państwach członkowskich ochrona ofiar przed wydaleniem podczas gdy oczekują one na decyzję odpowiednich organów dotyczącą dokumentów pobytowych może stanowić problem.

Dyrektywa nie określa, kiedy powinien rozpoczynać się okres do namysłu (w momencie wykrycia czy oficjalnej identyfikacji ofiar), ani nie podaje czasu jego trwania²⁸, ale zobowiązuje państwa członkowskie do ustalenia tych terminów w prawie krajowym. W praktyce odbywa się to w ten sposób, że około połowa państw członkowskich zgadza się na okres do namysłu jedynie po formalnej identyfikacji²⁹. Trzynastie państw członkowskich przewiduje co najmniej 30 dni³⁰, w niektórych przypadkach z możliwością przedłużenia dla szczególnie bezbronnych kategorii osób lub w świetle osobistych okoliczności ofiary, podczas gdy inne państwa decydują się bezpośrednio na zastosowanie dłuższych okresów wynoszących 45³¹, 60³² lub 90 dni³³. Istnieją znaczne różnice jeśli chodzi o maksymalną długość okresu, który może trwać od jednego miesiąca bez przewidywanego przedłużenia³⁴ do kilku miesięcy³⁵, a nawet może być przedłużany indywidualnie w zależności od danego przypadku³⁶, oraz co do rodzaju statusu pobytowego przyznanego ofierze³⁷.

Państwa członkowskie mogą wreszcie podjąć decyzję o zakończeniu okresu do namysłu w przypadku, gdy dana osoba aktywnie, dobrowolnie i z własnej inicjatywy ponownie nawiązała kontakt ze sprawcami przestępstwa, lub z przyczyn związanych z porządkiem publicznym i ochroną bezpieczeństwa narodowego (art. 6 ust. 4). Większość państw członkowskich transponowała ten przepis³⁸. W niektórych przypadkach³⁹ przyczyny uzasadniające zakończeniu okresu do namysłu wykraczają poza kryteria ustanowione w dyrektywie i mogą być niezwykle obszerne.

5. TRAKTOWANIE PRZED WYDANIEM DOKUMENTU POBYTOWEGO

Art. 7 dotyczy traktowania ofiar podczas okresu do namysłu i podczas oczekiwania na decyzję właściwych organów. Jego treść jest jaśniej sprecyzowana przez odczytywanie łącznie z dyrektywą 2011/36/UE.

Po pierwsze, w dyrektywie 2011/36/UE podkreśla się, że wsparcia i pomocy podczas okresu do namysłu należy udzielić bezwarunkowo wszystkim ofiarom, niezależnie od ich statusu pobytowego. Jednak po upływie tego okresu lub po zakończeniu procesu identyfikacji dyrektywa 2011/36/UE ma zastosowanie „bez uszczerbku dla dyrektywy 2004/81/WE lub podobnych przepisów krajowych” (art. 11 ust. 3). W związku z tym, jeżeli ofiara nie zostanie

²⁸ Należy zauważyć, że w art. 13.1 Konwencji Rady Europy w sprawie działań przeciwko handlowi ludźmi (CETS 197), która weszła w życie z dniem 1 lutego 2008 r., przewidziano okres do namysłu o długości co najmniej 30 dni. Do chwili obecnej wszystkie państwa członkowskie z wyjątkiem trzech (CZ, HR i EE) ratyfikowały tę konwencję. Estonia podpisała konwencję, ale jej nie ratyfikowała.

²⁹ BG, CZ, FI, DE, EL, ES, HR, HU, LV, LU, PL, PT, RO, SK, SE.

³⁰ BG, CY, CZ, EE, EL, FI, FR, HU, LT, LV, PT, ES, SE.

³¹ BE.

³² HR, MT.

³³ LU, NL, PL, RO, SI, SK i DE (trzy miesiące).

³⁴ Np. CZ, FR, HU, LV.

³⁵ Np. standardowy okres trzech miesięcy przedłużony o dwa miesiące w Grecji, głównie dla dzieci.

³⁶ Np. AT, CY, SE.

³⁷ W niektórych państwach członkowskich dzieciom zapewnia się korzystniejsze warunki, jeśli chodzi o czas trwania okresu do namysłu lub jego przedłużenie, czy też status przyznany w trakcie tego okresu. Zob. poniżej, rozdział 8.

³⁸ BE, CY, CZ, DE, EE, EL, ES, FI, FR, HR, HU, LT, LU, LV, MT, NL, PL, RO, SE, SI, SK.

³⁹ Np. FI, NL, SI.

uznana za kwalifikującą się do uzyskania dokumentu pobytowego ani nie ma innej podstawy legalnego pobytu w danym państwie członkowskim, lub osoba ta opuściła terytorium tego państwa członkowskiego, państwo to nie jest zobowiązane do dalszego udzielania pomocy i wsparcia tej osobie na podstawie dyrektywy 2011/36/UE (motyw 18).

Po drugie, w odniesieniu do formy wsparcia, pomocy i ochrony udzielonej ofiarom, przepisy dyrektywy 2004/81/WE są dodatkowo wzmocnione w art. 11–16 dyrektywy 2011/36/UE.

5.1 Poziom życia zapewniający utrzymanie

Przed wydaniem dokumentu pobytowego państwa członkowskie są zobowiązane zapewnić ofiarom, które nie posiadają wystarczających zasobów, poziom życia gwarantujący utrzymanie, jak również dostęp do opieki medycznej w nagłych przypadkach, a także zwrócić uwagę na specyficzne potrzeby osób szczególnie bezbronnych, w tym – w stosownych przypadkach – pomoc psychologiczną.

W większości państw członkowskich zakwaterowanie wydaje się być w praktyce zapewniane, głównie w specjalnych obiektach⁴⁰. Jednak w przypadku Węgier nie jest jasne, czy obowiązek ofiar do przedłożenia zaświadczenia otrzymanego od władz krajowych po złożeniu wniosku pociąga za sobą także pewien stopień współpracy przed udzieleniem pomocy i zapewnieniem zakwaterowania. W Bułgarii i Rumunii natomiast czas pobytu w schroniskach ustalono na 10 dni czyli na okres krótszy niż czas trwania okresu do namysłu. Istnieje możliwość przedłużenia tego okresu na wniosek ofiary lub organów sądowych.

Wydaje się, że wszystkie państwa członkowskie świadczą opiekę medyczną często wykraczającą poza opiekę w nagłych wypadkach⁴¹, o której mowa w art. 7 ust. 1. W praktyce większość państw członkowskich wydaje się spełniać szczególne potrzeby osób znajdujących się w trudnej sytuacji, w tym te dotyczące wsparcia psychologicznego i doradztwa, kilka państw⁴² nie transponowało jednak tego wymogu do prawa krajowego.

Większość państw członkowskich zapewnia wszystkim ofiarom bądź ofiarom znajdującym się w trudnej sytuacji także pewną formę wsparcia finansowego⁴³.

5.2 Potrzeby w zakresie bezpieczeństwa i ochrony

Odpowiednia ocena ryzyka i potrzeb ma zasadnicze znaczenie dla zagwarantowania bezpieczeństwa ofiar i skutecznej współpracy z organami (art. 7 ust. 2). Większość państw członkowskich wprowadziła wyraźne przepisy, protokoły lub wytyczne dotyczące potrzeb w

⁴⁰ AT, BG, BE, CY, CZ, DE, EE, EL, ES, FI, HR, HU, IT, LT, LV, MT, NL, PL, PT, RO, SE, SK.

⁴¹ AT, BE, CY, CZ, EL, ES, FI, HR, LT, NL, PT, RO, SE, SK.

⁴² BE, BG, CZ, EL, FR, NL, HU, LT, LU, LV, PL, SI.

⁴³ Np. AT, BE, CY, CZ, DE, FI, EL, HR, HU, LT, LU, MT, NL, PL, RO, SI, SK, SE. We Włoszech nie jest to działanie ustanowione w przepisach prawa, ale może mieć miejsce w praktyce. W Polsce ofiary mogą ubiegać się o świadczenia społeczne po dokonaniu oficjalnej identyfikacji oraz przyznaniu pozwolenia na pobyt na terytorium państwa podczas okresu do namysłu.

zakresie bezpieczeństwa i ochrony⁴⁴ lub przeprowadziła oceny ryzyka i oceny potrzeb w praktyce⁴⁵.

Obowiązek dokonania indywidualnej oceny osobistych okoliczności ofiary oraz ryzyka, o którym mowa w dyrektywie 2011/36/UE (art. 12 ust. 3 i 4), dodatkowo zwiększa ochronę ofiar.

5.3 *Tłumaczenia pisemne, tłumaczenia ustne i bezpłatna pomoc prawna*

Art. 7 ust. 3 zobowiązuje państwa członkowskie do zapewnienia usług w zakresie tłumaczeń pisemnych i ustnych zainteresowanym obywatelom państw trzecich, ale tylko w stosownych przypadkach. W Republice Czeskiej nie jest jasne, czy zapewnione jest darmowe tłumaczenie ustne, a także, czy zapewnia się je również przed rozpoczęciem postępowania karnego. Wydaje się, że w Bułgarii prawo gwarantuje tłumaczenie ustne i pisemne wyłącznie w trakcie postępowania karnego.

Ogólnie rzecz biorąc, większość państw członkowskich przewiduje możliwość zapewnienia tłumaczenia pisemnego lub ustnego, lecz realizacja tego zapewnienia w praktyce jest bardzo różna, a dostęp ofiar do wymienionych usług, w szczególności poza postępowaniem karnym, może być problematyczny.

Większość państw członkowskich⁴⁶ transponowała opcjonalny przepis dotyczący bezpłatnej pomocy prawnej na mocy art. 7 ust. 4. Art. 12 dyrektywy 2011/36/UE wzmacnia ten wymóg, ponieważ stwierdza się w nim, że doradztwo prawne jest bezpłatne, a jeżeli ofiara nie posiada wystarczających środków finansowych – w stosownych przypadkach – także zastępstwo procesowe.

6. **DOKUMENT POBYTOWY: WYDANIE, NIEPRZEDŁUŻENIE I COFNIĘCIE**

W celu wydania dokumentu pobytowego państwo członkowskie musi łącznie rozważyć możliwości, jakie stwarza dla dochodzenia lub postępowania sądowego przedłużenie pobytu obywatela państwa trzeciego na danym terytorium oraz czy obywatel taki wyraził zamiar współpracy z właściwymi organami i zerwał wszystkie kontakty z domniemanymi sprawcami. Warunki te mają zastosowanie bez uszczerbku dla celów polityki publicznej i ochrony bezpieczeństwa narodowego⁴⁷.

⁴⁴ AT, BE, BG, EL, ES, FI, FR, HR, LV, MT, PT, SK.

⁴⁵ AT, BE, CY, EE, ES, FI, EL, LV, LU, MT, NL, SE już przeprowadziły oceny ryzyka lub planują je przeprowadzić. CZ, EE, ES, FI, EL, LU, LV, MT, NL, i SK już przeprowadziły oceny potrzeb lub planują je przeprowadzić.

⁴⁶ BE, BG, CZ, DE, EL, ES, FI, FR, HR, LT, LU, LV, MT, NL, PL, PT, RO, SE i SI w wyraźny sposób transponowały ten artykuł, uwzględniając zarówno okres przed wydaniem dokumentu pobytowego, jak i po jego wydaniu. W innych przypadkach istnieją szczególne przepisy prawne dotyczące dostępności doradztwa prawnego po wydaniu dokumentu pobytowego, ale nie przed jego wydaniem (Węgry), choć możliwe jest, że zostanie ono zapewnione w praktyce (Estonia). Na Cyprze i na Łotwie bezpłatnej pomocy prawnej udziela się, kiedy dana osoba zostaje formalnie uznana za ofiarę.

⁴⁷ AT, BE, CY, DE, EE, FI, FR, LU, MT, SE, SI wyraźnie przewidują możliwość odmowy wydania dokumentu z takich powodów. W pozostałych państwach jest to ogólna zasada mająca zastosowanie do wydawania dokumentów pobytowych.

W niektórych państwach członkowskich⁴⁸ konieczne jest rozpoczęcie postępowania sądowego wobec domniemanego sprawcy przed wydaniem dokumentu pobytowego ofierze. Kwestia współpracy z właściwymi organami jest również różnie interpretowana, obejmuje działania takie jak np. przekazywanie informacji, składanie oficjalnych skarg lub zeznań w sądzie. Jednakże poprzez określenie konkretnych środków ochronnych dotyczących osób zaangażowanych w dochodzenia i postępowania karne w art. 12 dyrektywy 2011/36/UE zwiększono ochronę ofiar oprócz gwarancji zapewnionych na mocy dyrektywy 2012/29/UE w sprawie praw ofiar przestępstw.

Niektóre państwa członkowskie albo nie uzależniają wydawania dokumentów pobytowych od współpracy⁴⁹, albo pozwalają na wyjątki od tego wymogu po uwzględnieniu osobistych okoliczności ofiary⁵⁰. Inne państwa⁵¹ wprowadziły natomiast dodatkowe warunki wydawania dokumentu pobytowego oprócz tych określonych w dyrektywie, np. wymóg dostarczenia dowodu zakwaterowania lub dowodu uiszczenia opłaty. Wymóg spełnienia dodatkowych warunków, który dawałby szeroki zakres uprawnień stosownym organom, zwłaszcza przy braku dopuszczalnych wyjątków, mógłby w nieuzasadniony sposób ograniczać dostęp do uzyskiwania dokumentów pobytowych, co z kolei budziłoby wątpliwości co do prawidłowej transpozycji dyrektywy.

Okres ważności dokumentu pobytowego określono w dyrektywie na minimum sześć miesięcy. Wymóg ten nie został spełniony w ustawodawstwie BG, EE, HR, HU, NL⁵². Trzy państwa członkowskie⁵³ wydają dokument pobytowy bezpośrednio na mocy prawa na okres jednego roku, podczas gdy inne państwa członkowskie⁵⁴ rozstrzygają tę kwestię oddzielnie do każdego przypadku w oparciu o czas trwania postępowania lub indywidualne okoliczności.

Art. 8 upoważnia państwa członkowskie do przedłużenia okresu ważności dokumentu pobytowego, jeśli warunki opisane w art. 8 ust. 2 są nadal spełnione. Jednakże taka możliwość przedłużenia ważności dokumentu nie jest jasno określona w prawie w Polsce, a

⁴⁸ AT, CY, EE, FR, SK. Nie jest jasne, czy powyższe odnosi się także do sytuacji na Węgrzech.

⁴⁹ AT, ES, FI, HR, IT, PT. W Finlandii dokumenty pobytowe są wydawane regularnie, z pełnym uwzględnieniem prawa do łączenia rodzin.

W Chorwacji ofiary muszą wyrazić zgodę na uczestnictwo w programie pomocy i ochrony.

⁵⁰ BE, EL, FR, LU, HU, NL i SE. Belgia i Grecja wydają dokumenty pobytowe bezwarunkowo małoletnim dzieciom. Na Węgrzech dokumenty pobytowe wydaje się bezpaństwowcom, a w Szwecji – cudzoziemcom (w tym ofiarom handlu ludźmi) narażonym na urazy psychiczne lub społeczne odrzucenie w wyniku powrotu do kraju pochodzenia, w ramach procedury azylowej. Francja wydaje ofiarom dokumenty pobytowe „z przyczyn odnoszących się do życia prywatnego lub rodzinnego” tylko w niektórych przypadkach, według uznania prefektury. W innych państwach, na przykład w Niemczech, ogólne zasady dotyczące pobytu pozwalają na wydawanie dokumentów pobytowych ze względów humanitarnych, które – na szczególnych warunkach – mogą obejmować ofiary handlu ludźmi. Należy również mieć na uwadze, że zgodnie z art. 14 ust. 1 Konwencji Rady Europy nr 197 „każda Strona wyda ofiarom odnawialne pozwolenie na pobyt w jednej z poniższych sytuacji bądź w obu: a) gdy właściwy organ uzna, że ich pobyt jest niezbędny ze względu na ich sytuację osobistą, b) gdy właściwy organ uzna, że ich pobyt jest niezbędny dla celów ich współpracy z właściwymi organami w zakresie postępowania przygotowawczego lub karnego sądowego”. Zob. poniżej, przypis 28.

⁵¹ Np. BG, CZ. Niektóre państwa (np. BE, BG, EL, ES, LT, NL, PL) do wydania dokumentu pobytowego wymagają dowodu tożsamości, dopuszczają jednak odstępstwa.

⁵² Na Węgrzech dokument jest ważny przez okres *maksymalnie* sześciu miesięcy, a w Holandii – maksymalnie jednego roku.

⁵³ AT, EL, PT. W praktyce dokument jest zazwyczaj ważny przez jeden rok także w Holandii, oraz we Francji, gdzie sześciomiesięczny okres ważności dokumentu określony w prawie wydłużono na podstawie okólnika.

⁵⁴ Np. CY, DE, NL.

na Litwie wydaje się być fakultatywna. W niektórych państwach członkowskich uzyskanie dokumentu pobytowego może prowadzić do pobytu stałego pod pewnymi warunkami⁵⁵.

Wreszcie art. 14 stanowi, że dokument pobytowy może być w każdej chwili cofnięty, jeżeli nie są już spełniane warunki jego wydania. W mniejszości państw członkowskich⁵⁶ przyjęto bardziej obszerne podstawy do cofnięcia dokumentu, takie jak względy zdrowia publicznego, które często mają zastosowanie do wszystkich dokumentów pobytowych. W niektórych przypadkach mogą one wykraczać poza zakres dyrektywy.

7. TRAKTOWANIE PO WYDANIU DOKUMENTU POBYTOWEGO

Na mocy art. 9 po wydaniu dokumentu pobytowego posiadaczom tego dokumentu niemającym wystarczających środków finansowych zapewnia się przynajmniej takie samo traktowanie jak przewidziane w art. 7.

Ponadto w okresie ważności dokumentu pobytowego ofiarom zapewnia się dostęp do rynku pracy, kształcenia zawodowego i edukacji zgodnie z przepisami określonymi przez prawo krajowe (art. 11).

Dostęp do rynku pracy, kształcenia zawodowego i edukacji wydaje się być zapewniany w znacznej większości państw członkowskich, chociaż w niektórych przypadkach dostęp do rynku pracy może być problematyczny⁵⁷.

Art. 12 zapewnia ofiarom dostęp do programów umożliwiających powrót do normalnego życia społecznego, w tym na przykład programów obejmujących podniesienie umiejętności zawodowych. W państwach członkowskich, które wdrożyły specjalne programy dla ofiar⁵⁸, zainteresowane strony są z nich na ogół zadowolone. W Chorwacji uczestnictwo w programie pomocy i ochrony dla ofiar handlu ludźmi stanowi warunek wydania i przedłużenia dokumentu pobytowego.

8. DZIECI

Państwa członkowskie stosujące dyrektywę w odniesieniu do dzieci muszą brać pod uwagę dobro dziecka, zapewnić, że stosowane są właściwe procedury oraz umożliwić im dostęp do

⁵⁵ AT, BE, CZ, DE, ES, FI, LU, NL, PL. Ofiary mogą ubiegać się o dokument pobytowy na czas nieokreślony po roku (PL), trzech latach (AT) lub czterech latach (FI) pobytu. W Belgii ofiary mogą ubiegać się o prawo stałego pobytu w przypadku, gdy proces doprowadził do skazania lub na mocy decyzji właściwego organu sądowego. Ten sam przepis stosuje się w Niderlandach, gdzie istnieje również możliwość ubiegania się o prawo stałego pobytu w przypadku gdy postępowanie sądowe trwa dłużej niż trzy lata, jeżeli powrót do kraju pochodzenia wiąże się z zagrożeniem dla ofiary lub z uwagi na obawy dotyczące utrzymania jedności rodziny itd. W Czechach można ubiegać się o prawo stałego pobytu z końcem procesu.

⁵⁶ BG, FI, HR, HU, LT, PL, SE, SI.

⁵⁷ Np. na Malcie dostęp do rynku pracy wydaje się być formalnie uzależniony od uzyskania zgody właściwego organu. Na Słowacji dostęp ten jest zapewniany w warunkach nierównych w porównaniu z traktowaniem obywateli, a w Luksemburgu udziela się go tylko w odniesieniu do działalności zarobkowej.

⁵⁸ Np. AT, CZ, ES, FI, HR, IT, LV, NL, PL i SK..

edukacji na takich samych warunkach, jak własnym obywatelom, ewentualnie zawężając dostęp do publicznego systemu oświaty (art. 10). Wszystkie państwa członkowskie zapewniają dostęp do edukacji.

Niektóre państwa członkowskie przyjęły szczegółowe przepisy w oparciu o zasadę dobra dziecka⁵⁹, inne uznały, że przepisy takie już obowiązywały w prawie krajowym z uwagi na ratyfikację Konwencji ONZ o prawach dziecka, w związku z czym nie wymagały dalszych działań legislacyjnych. Jednak przy wyborze takiego rozwiązania możliwe jest, że zakres stosowania konwencji nie zawsze byłby wystarczająco jasny w odniesieniu do poszczególnych przepisów dyrektywy⁶⁰. Podczas wdrażania przepisów UE wszystkie państwa członkowskie są w każdym razie zobowiązane przestrzegać zasady dobra dziecka⁶¹.

Art. 10 lit. c) dotyczy dzieci bez opieki i zobowiązuje państwa członkowskie do zapewnienia przedstawiciela prawnego zgodnie z prawem krajowym, jak również do ustalenia ich tożsamości, obywatelstwa oraz faktu, że są one bez opieki, a także do jak najszybszego odnalezienia ich rodzin. Nie wszystkie państwa członkowskie wyraźnie uwzględniły te wymogi w prawie krajowym⁶². We wrześniu 2012 r. Komisja przyjęła sprawozdanie śródkresowe z realizacji „Planu działania w zakresie małoletnich bez opieki (2010–2014)”⁶³, w którym wyraża się poparcie dla stanowiska, że dobro dziecka przeważa nad jego statusem imigranta, oraz które Parlament Europejski przyjął z zadowoleniem w rezolucji wydanej we wrześniu 2013 r.⁶⁴.

Wśród zastrzeżeń zgłoszonych co do praktycznego stosowania art. 10 są właściwa identyfikacja i ustanowienie stosownych procedur uwzględniających najlepszy interes dziecka, w szczególności dzieci bez opieki, a także dzieci uciekających czy zbiegających z placówek opieki. Z drugiej strony wdrożono dobre praktyki dotyczące poszczególnych procedur mających na celu ochronę dzieci uczestniczących w postępowaniu karnym (np. FI, IT).

Niektóre państwa członkowskie stosują wobec dzieci bardziej korzystne warunki, takie jak dłuższe okresy do namysłu⁶⁵, bezwarunkowe dokumenty pobytowe⁶⁶ lub specjalne ośrodki zakwaterowania⁶⁷.

W art. 13–16 dyrektywy 2011/36/UE porusza się w szczególności kwestie pomocy i wsparcia oraz środków ochrony dzieci będących ofiarami handlu ludźmi. Ich wdrożenie będzie miało pozytywny wpływ na sytuację dzieci będących obywatelami państwa trzeciego oraz na sposób stosowania wobec nich dyrektywy 2004/81/WE.

⁵⁹ BE, CY, EE, ES, FI, MT, PT, RO, SE.

⁶⁰ Zob. również Komitet Praw Dziecka ONZ, Komentarz ogólny nr 5 (2003).

⁶¹ Art. 24 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej.

⁶² W prawodawstwie BG, FR, LU i MT nie wspomina się wyraźnie ustalania tożsamości, obywatelstwa, statusu dziecka bez opieki lub konieczności jak najszybszego odnalezienia rodzin. W Finlandii i Polsce prawodawstwo w niektórych przypadkach odnosi się jedynie do małoletnich bez opieki ubiegających się o ochronę międzynarodową. Zapewnienie przedstawiciela prawnego nie jest jasno określone w Bułgarii.

⁶³ COM(2010)213.

⁶⁴ <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P7-TA-2013-0387+0+DOC+XML+V0//PL>

⁶⁵ BE, BG, CY, EL, ES, FI, HR, PL, PT, SE.

⁶⁶ Np. BE, EL. W Polsce małoletni poniżej 15. roku życia mogą być zwolnieni z obowiązku współpracy. We Francji małoletni nie podlegają procedurom powrotu (w odniesieniu do małoletnich powyżej 16. roku życia, którzy wchodzi na rynek pracy, obowiązują szczególne procedury). Zob. również państwa członkowskie wydające bezwarunkowe dokumenty pobytowe ogólnie w przypisie 50.

⁶⁷ Np. BE, BG, ES, EL, HR, IT, NL, RO.

9. WNIOSKI

Pomimo poczynienia pewnych postępów w ostatnich latach należy poprawić dostępność danych na temat stosowania niniejszej dyrektywy. Dane dostępne obecnie wskazują jednak już teraz, że zbyt mało wykorzystuje się możliwość wydawania obywatelom państw trzecich dokumentów pobytowych w zamian za współpracę z właściwymi organami. Dokument pobytowy zezwalający na pobyt czasowy, ważny jedynie podczas trwania dochodzeń lub postępowań karnych, może nie stanowić wystarczającej zachęty dla osób znajdujących się w trudnej sytuacji, które potrzebują czasu na odzyskanie równowagi po traumatycznych doświadczeniach zanim rozważą podjęcie formalnej współpracy z organami ścigania i organami sądowymi. Niektóre państwa członkowskie już zapewniają bezwarunkowe dokumenty pobytowe wszystkim ofiarom lub niektórym z nich, ze względu na ich okoliczności osobiste lub bezbronność. Jednak w większości przypadków są to wyjątki w systemie wydawania dokumentów pobytowych na podstawie współpracy, tak więc ofiary nie wiedzą, czy otrzymają taki dokument. Ponadto nie jest jasne, jak często dokumenty pobytowe są faktycznie wydawane ani na jakiej podstawie dokonuje się oceny bezbronności i osobistych okoliczności. Mniej restrykcyjne uzależnianie uzyskania dokumentów pobytowych od współpracy oraz zapewnienie innych bardziej korzystnych warunków, np. oddzielenie okresu ważności dokumentu od czasu trwania postępowania lub dłuższy minimalny okres ważności, mogłyby również przyczynić się do odzyskiwania przez ofiary równowagi, a tym samym ułatwiać nawiązywanie współpracy.

Szereg przepisów dyrektywy 2004/81/WE jest ściśle powiązanych z przepisami dyrektywy 2011/36/UE. Dzięki stosowaniu tej dyrektywy oraz wdrożeniu Strategii UE na rzecz wyeliminowania handlu ludźmi będą one wzmocnione. W wyniku wdrożenia tych instrumentów już zmieniają się prawodawstwa krajowe, lub też będą wkrótce zmienione. W związku z powyższym Komisja będzie w stanie w pełni ocenić konieczność oraz wartość dodaną wydania wytycznych dotyczących stosowania dyrektywy 2004/81/WE lub jej zmiany dopiero po analizie transpozycji dyrektywy 2011/36/UE, której oczekuje się w 2015 r. Komisja rozważy zbadanie sposobów konsolidacji przepisów unijnych dotyczących handlu ludźmi, w tym w odniesieniu do dokumentów pobytowych dla ofiar, które są obywatelami państw trzecich.

W międzyczasie Komisja zamierza zaangażować się w dwustronne wymiany z państwami członkowskimi w celu osiągnięcia pełnego i prawidłowego wdrożenia dyrektywy 2004/81/WE. Proces ten przyczyni się również do realizacji działań określonych przez Śródziemnomorską Grupę Zadaniową, utworzoną w październiku 2013 r., aby zapobiegać utracie życia migrantów na morzu, między innymi poprzez nasilenie walki z handlem migrantami i przemytem migrantów.

Na skuteczność stosowania dyrektywy – oprócz przepisów prawnych – znaczny wpływ mają praktyczne środki, takie jak: usprawnienie procesu identyfikacji, przeprowadzanie indywidualnych ocen ryzyka w odniesieniu do wszystkich ofiar przed rozpoczęciem współpracy z nimi i podczas tej współpracy, ulepszenie procedur terminowego przyznawania okresów do namysłu oraz wydawania dokumentów pobytowych. Komisja może ułatwiać dalszą wymianę informacji i dobrych praktyk w ramach istniejących struktur oraz z udziałem państw członkowskich, społeczeństwa obywatelskiego, agencji UE i organizacji międzynarodowych, aby skuteczniej zająć się zwalczaniem zjawiska handlu ludźmi.

